

## Современное международно-правовое регулирование внешних миграционных потоков (на примере Кыргызской Республики И Российской Федерации)

**П**ридание миграционным процессам позитивной направленности требовало проведения миграционной политики как на уровне отдельных государств, так и в рамках межгосударственных отношений. При отсутствии единого миграционного законодательства трудно обеспечить оптимальное взаимодействие всех ветвей власти и соблюдение прав мигрантов.

Отсутствие единого международно-правового стандарта в формулировке определения „международная миграция” привело к тому, что в разных странах существуют различные стандарты и характеристики международной миграции, в основу которых положена продолжительность пребывания и цель приезда. Это приводит к сохранению различных способов регистрации мигрантов в национальных статистиках и соответственно к несопоставимости данных, что затрудняет научный анализ международной миграции и разработку эффективной миграционной политики<sup>1</sup>.

Международное миграционное право СНГ регулирует две группы отношений между государствами СНГ: а) по поводу визовых вопросов, борьбы с незаконной миграцией и т.п.; б) по поводу внутренних правовых режимов в миграционной сфере.

На пространстве СНГ в сфере миграционных отношений ощущается нехватка институционально-оперативного регулирования. Следует проработать вопрос о создании региональной международной организации по миграции, которая решала бы специфические вопросы, представляющие интерес для государств-участников СНГ (вопросы депортации (реадмиссии), борьбы с незаконной миграцией и т.п.).

---

<sup>1</sup> С.А. Трыканова, *Развитие международного миграционного права в XX–XIII вв.*, „Миграционное право” 2007, № 5, с. 30.

Внутренние миграционные режимы и миграционное законодательство стран СНГ, с одной стороны, постепенно унифицируются, с другой, содержат много различий, пробелов, сильно дифференцированы. Единое правовое поле в данном вопросе не сложилось. Действующий механизм международно-правового регулирования миграционных отношений не совершенен и не эффективен. Он состоит из норм универсального и регионального характера. Система специальных двусторонних и многосторонних договоров по вопросам миграции на пространстве СНГ выстроена произвольно, хаотично, противоречиво. В договорах много пробелов.

Следует отметить, что в национальных законодательствах государств-участников СНГ до настоящего времени не выработан единый подход к определению самого понятия „миграция”. Меняющийся характер отношений между Россией и государствами-участниками СНГ требует изменений и дополнений в механизме международно-правового регулирования сферы миграции. России необходимо инициировать создание неправительственных международных организаций в сфере труда и миграции<sup>2</sup>. Для этого предстоит определить размеры потребностей в иностранной рабочей силе, увязав их с перспективами социально-экономического развития регионов и государства. Более того, важно: создать единое миграционное пространство и единый рынок труда в рамках СНГ; сохранить безвизовый режим; обеспечить равные условия оплаты труда трудовым мигрантам; поддерживать создание банков данных о вакансиях миграционных бирж и т.д.

Вопросы миграционного законодательства можно рассматривать в двух основных плоскостях. С одной стороны, это проблемы, связанные с необходимостью противодействовать незаконной миграции, а с другой – привлекать в Российскую Федерацию квалифицированных иностранных работников<sup>3</sup>.

Особенностью законодательства Кыргызстана в области миграции является то, что оно довольно удачно связано с такими понятиями, как внутренняя миграция и внешняя миграция.

---

<sup>2</sup> О.В. Шумилов, *Миграция в странах СНГ: правовые аспекты*, „Миграционное право” 2007, № 4, с. 19.

<sup>3</sup> О.В. Торгов, *Об историческом аспекте и целях совершенствования законодательного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации*, „Российская миграция” 2007, № 6, с. 15.

Кыргызстан и Россия пришли к выводу, что «разработка концептуальных основ единой государственной миграционной политики является объективной необходимостью». При этом Россия и Кыргызстан исходили из того, что миграционная политика является важной составной частью государственной внешней и внутренней политики<sup>4</sup>.

Современное законодательство Кыргызской Республики стремится максимально учесть мировой опыт, международно – правовые акты по государственному регулированию внешних миграционных потоков, международно – правовое регулирование которых представляет собой единое межгосударственное регламентирование миграционных процессов, основанное на ратифицированных нормах международных организаций и международно – правовых договорах. И поэтому государственное регулирование миграционных внешних потоков Кыргызстана строится с учетом норм международно – правового регулирования миграционных процессов, ратифицированных или признанных ее высшими органами государственной власти.

Современное международно-правовое регулирование миграционных потоков базируется на Конституции Кыргызской Республики, одна из статей которой гласит, «основные права и свободы человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, межгосударственными соглашениями и договорами по вопросам прав человека, ратифицированными Кыргызской Республикой, в частности, предусматривающими внутри государства и за его пределами согласно существующего законодательства принимающих стран»<sup>5</sup>.

Если говорить о создании нормативной базы для правового регулирования миграционных потоков, то в настоящее время в этой сфере правовую базу составляют международно – правовые акты и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также соответствующие законы Кыргызской Республики.

В Кыргызстане концепция государственной демографической и миграционной политики Кыргызской Республики была утверждена 28 апре-

---

<sup>4</sup> А.Р. Муксинова, *Миграционные процессы: межгосударственное сотрудничество России и Кыргызстана (1991–2004 гг.)*, Б. 2005, с. 110.

<sup>5</sup> *Конституция Кыргызской Республики*, Б.: Раритет Инфо 2003, с. 5.

ля 2008 г. Данная концепция рассчитана на период перехода от кратковременной экономической стабилизации к этапу достижения устойчивой динамики социально-экономического развития через установление сбалансированности между ростом населения, экономическим развитием и имеющимися ресурсами<sup>6</sup>. В Концепции определены основные участники (субъекты) миграционных процессов и обозначены основы, стратегии, приоритетные цели государственной демографической и миграционной политики Кыргызской Республики как в настоящем состоянии, так и в перспективе на будущее с упором на приоритетность соблюдения государственных интересов и основополагающих прав и свобод человека.

Для реализации цели, которая поставлена концепцией, необходимо обеспечить решение таких задач, как: формирование оптимального типа воспроизводства населения, которое бы обеспечивало его расширенный режим; оптимизация рождаемости; достижение регулируемости миграционных процессов, максимально соответствующих стратегии социально-экономического развития страны; предоставление необходимых условий и социальных гарантий для полной реализации потенциала населения путем обеспечения равных возможностей в образовании и участии в труде.

Для осуществления этих задач в Кыргызской Республике проводились мероприятия, обеспечивающие стабильность социально-экономического развития, что может способствовать сокращению масштабов стихийной миграции, а также созданию эффективной системы регулирования миграционных процессов, укреплению миграционной службы.

Однако, по мнению кыргызских исследователей, концепция содержала ряд недоработок. Так, не были определены качественные и количественные индикаторы оценки исполнения целей, заложенных в ней<sup>7</sup>. И поэтому для дальнейшего совершенствования управления миграционными процессами и их регулирования в Кыргызской Республике, в 2004 г. были утверждены новая Концепция государственной миграционной политики в Кыргызской Республике на период до 2010 г. и программа мероприятий.

---

<sup>6</sup> Национальная программа „Права человека” на 2002–2010 гг.

<sup>7</sup> Н.М. Омаров, *Миграционные процессы в Кыргызской Республике в годы независимости: Итоги десятилетия*, Б. 2001, с. 114.

В Концепции указывается, что в миграционном оттоке населения из республики преобладали представители некоренных национальностей и этносов. Миграционный прирост населения обеспечивался за счет соотечественников из соседних государств. Однако отмечалась появившаяся и нарастающая с 2000 г. тенденция оттока коренного населения.

С обретением независимости, обострением социально-экономических проблем и проведением политики укрепления государственности в постсоветских странах резко обозначились националистические тенденции, происходил процесс проявления явного приоритета нации по сравнению с другими этносами при несоблюдении международных обязательств и интернациональных норм<sup>8</sup>. Для предупреждения и устранения негативных проявлений и их влияния на поступательное социально-экономическое развитие республики требуется разработка новых стратегий, подходов и механизмов реализации в миграционных процессах.

Государственное регулирование миграционных процессов можно разбить на ряд форм, каждая из которых создает условия для достижения конкретной цели, в частности, государственного регулирования внешних миграционных потоков с учетом норм международного права защиты трудящихся – мигрантов<sup>9</sup>. К этим формам относятся:

- создание нормативной базы для правового регулирования миграционных потоков, обустройства мигрантов;
- усиление исполнительной дисциплины государственных органов в области миграции;
- подготовка кадров для работы с мигрантами;
- формирование единого банка данных по существующим потокам мигрантов;
- создание модели развития миграционных процессов с учетом особенностей социально-экономического и политического положения Кыргызской Республики, выявление регионов, исторически предрас-

---

<sup>8</sup> А.Р. Муксинова, *Миграционные процессы: межгосударственное сотрудничество России и Кыргызстана (1991–2004 гг.)*, Б. 2005, с. 113.

<sup>9</sup> Ч.И. Арабаев, А.М. Абакирова, *Государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Кыргызстане*, Б. 2004, с. 93.

- положенных к опасным межнациональным, межрелигиозным и социальным конфликтам на территории республики;
- осуществление иммиграционного контроля для обеспечения государственных интересов Кыргызской Республики;
  - необходимость обустройства мигрантов;
  - содействие возвращению репрессированных народов;
  - помощь трудовым мигрантам;
  - международное сотрудничество Кыргызской Республики по делам миграции;
  - работа с неправительственными организациями по вопросам миграции;
  - обеспечение необходимых санитарно-эпидемиологических условий в отношении мигрантов;
  - финансово-экономическое обеспечение государственного регулирования миграционных процессов.

В сложившихся условиях целями государственной миграционной политики в Кыргызской Республике являются формирование и обеспечение социально-экономических, законодательно-правовых и идеологических предпосылок для достижения достаточной регулируемости миграционных процессов по направлениям, динамике и масштабам, способствующим устойчивому экономическому росту, укреплению государственной безопасности и обеспечению надлежащих условий для реализации прав мигрантов.

К основным приоритетам реализации государственной миграционной политики, согласно Концепции, относятся:

- формирование эффективной комплексной системы регулирования миграционных процессов за счет повышения и укрепления потенциала и статуса государственной миграционной службы, ее технической оснащенности и надлежащего научно-информационного и финансового обеспечения;
- разработка и реализация действенных рыночных механизмов по устранению и сокращению масштабов стихийной миграции и рациональному и территориальному перераспределению населения;
- активизация деятельности по вхождению в международный рынок труда;

- предупреждение и пресечение нелегальной миграции посредством разработки единой системы контроля;
- обеспечение условий для выполнения Кыргызстаном международных обязательств, реализующих права человека, защиту национальных интересов и обеспечение государственной безопасности путем пресечения незаконной миграции;
- разработка межправительственных соглашений в области миграции.

Согласно Концепции миграционной политики остановить небывалый отток граждан может только возобновление экономического роста, повышение уровня жизни населения, снижение уровня бедности. Задача на данный момент представляется трудновыполнимой в условиях стагнации производства, безнадежно устаревшего оборудования на предприятиях, отсутствия инвестиций для обновления технологий и отъезда из страны наиболее квалифицированных кадров. Как и в предыдущей Концепции, в ней гражданам республики предоставляется свободный выбор в миграционных предпочтениях, а уже на правительство накладываются обязательства по созданию благоприятных социально-политических условий, направленных на обеспечение Кыргызстану миграционной привлекательности<sup>10</sup>.

Таким образом, можно сказать, что законодательная база Кыргызской Республики строится с учетом норм международного права защиты трудящихся-мигрантов.

Однако, как в Концепции регулирования миграционных процессов Российской Федерации, так и в Концепции Кыргызской Республики практически единственным способом борьбы с незаконной миграцией выступает усиление контроля, а не актуализация превентивных мер в этом направлении<sup>11</sup>.

Рыночные отношения оказали огромное влияние на миграцию населения. Так, Россия столкнулась с проблемами массовой миграции из стран СНГ, с необходимостью обеспечения цивилизованного вхождения в международный рынок труда.

---

<sup>10</sup> Сборник информационно-справочных материалов по вопросам борьбы с незаконной миграцией, 2005, Вып. 1, с. 41.

<sup>11</sup> А.Р. Муксинова, *Миграционные процессы: межгосударственное сотрудничество России и Кыргызстана (1991–2004 гг.)*, Б. 2005, с. 115.

В целях совершенствования миграционной политики Российская Федерация в 2003 г. приняла Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, в которой предусмотрены разработка и создание единой системы иммиграционного контроля на территории страны.

Концепция России по регулированию миграционных процессов раскрывает миграционную ситуацию, цели, принципы, задачи, направление и механизмы их регулирования. В документе содержатся позиции, которые в ряде вопросов способны принести пользу социально-экономическому развитию страны<sup>12</sup>.

В Концепции признается, что потребность экономики страны в дополнительных трудовых ресурсах обуславливает необходимость регулируемого притока иммигрантов на работу в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами.

Основной целью регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, согласно Концепции, является обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития, принципов национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения по территории страны, реализация интеллектуального и трудового потенциала мигрантов, построение демократического общества.

Исходя из анализа современной миграционной ситуации и перспектив ее развития, можно сделать вывод, что основными направлениями действий в решении миграционных проблем являются следующие:

- обеспечение контроля иммиграционных процессов в Российской Федерации, сокращение нелегальной иммиграции;
- содействие привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами;
- осуществление вхождения Российской Федерации в международный рынок труда, регулирование экономической миграции квалифицированных кадров;

---

<sup>12</sup> Основные нормативно-правовые акты и понятия в сфере миграции стран центральной Азии, Российской Федерации и Республики Беларусь, Б. 2003, с. 262–267.

- создание условий для добровольного возвращения вынужденных мигрантов в места их прежнего проживания;
- поддержка и развитие взаимоотношений с соотечественниками за рубежом и др.

В качестве механизмов реализации концепции предложены меры по совершенствованию законодательства: разработка федеральных и региональных целевых программ, разработка балансов трудовых ресурсов, создание баз данных по мигрантам, кадровое, информационное и научное обеспечение миграционной политики<sup>13</sup>. В Концепции предлагается стимулировать внутреннюю миграцию и миграцию из СНГ в геополитически значимые регионы. Получается, что государство должно переселять народ в восточные регионы. Такие меры позволили бы добиться определенного роста численности населения в некоторых слабо освоенных и требующих постоянного притока рабочей силы регионах, но подобное вынужденное расселение российских граждан из стран СНГ ведет к прямой дискриминации и ущемлению права на свободный выбор места жительства<sup>14</sup>.

Анализ Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации позволяет сделать вывод, что она не содержит четких и окончательных ответов на то, какая стратегическая линия миграционной политики должна проводиться в стране; нужны ли Российской Федерации состоявшиеся и потенциальные мигранты-соотечественники из стран СНГ и Балтии; заинтересована ли Россия в привлечении переселенцев или она намерена продолжать политику выдворения иммигрантов, уже проживающих на ее территории, но не оформивших надлежащим образом регистрацию. Миграционная политика Российской Федерации также представлена Концепцией демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г., одобренной Правительством Российской Федерации в 2001 г.

С демографической точки зрения главной целью государственной миграционной политики России должно быть поддержание численности

---

<sup>13</sup> А.М. Юсуповский, *Современные миграционные процессы в Российской Федерации и их законодательное регулирование*, „Актуальные проблемы национальной безопасности России на современном этапе. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации” 2004, №1 (221) с. 55.

<sup>14</sup> А.Р. Муксинова, *Миграционные процессы: межгосударственное сотрудничество России и Кыргызстана (1991–2004 гг.)*, Б. 2005, с. 122.

и структуры населения страны путем противодействия его убыли и старению, а также всяческого привлечения иммигрантов из государств-участников СНГ.

В данном случае Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 г. и Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, несмотря на некоторые противоречивые моменты, являются документами, отвечающими времени и государственным интересам.

Таким образом, проведенный анализ концептуальных основ миграционной политики Кыргызстана и России позволяет сделать вывод о том, что негативное влияние сложившейся миграционной ситуации внутри стран на государственную безопасность, экономическое, социальное, демографическое развитие Кыргызской Республики и Российской Федерации, вызванное неурегулированностью миграционных процессов и отсутствием действенной миграционной политики, основанной на единой стратегии отвечающей государственным интересам, обусловило объективную необходимость разработки концептуальных основ регулирования миграционных процессов.

## **Streszczenie**

Artykuł został poświęcony współczesnym regulacjom procesów migracyjnych z uwzględnieniem norm międzynarodowego prawa ochrony pracowników migrujących, jak również prezentacji czynników socjalno-gospodarczych oraz geopolitycznych, które wpływają na procesy migracyjne i kierunki polityki regulacji migracji zewnętrznej w Kirgistanie i Rosji.

Na przykładzie Kirgistanu i Rosji zostały rozpatrzone kwestie prawodawstwa migracyjnego, państwowych regulacji procesów migracyjnych i priorytety państwowej polityki migracyjnej.

Omówiono również kwestię nadania procesom migracyjnym pozytywnego kierunku prowadzenia polityki migracyjnej na poziomie poszczególnych państw oraz na przestrzeni krajów WNP. Poprzez analizę zmiennego charakteru stosunków pomiędzy państwami członkami WNP oraz braku regulacji instytucjonalnych dotyczących migracji w strukturach WNP autor wskazał na konieczność zmian i poprawek w mechanizmach

prawa międzynarodowego w sferze migracji, rozpatrzenia kwestii powołania międzynarodowej organizacji regionalnej do spraw migracji oraz opracowania nowych strategii, metod i mechanizmów w polityce migracyjnej.

W zakończeniu na podstawie przeprowadzonej analizy autor doszedł do wniosku, że negatywny wpływ obecnej sytuacji migracyjnej na bezpieczeństwo państwowe, rozwój gospodarczy, socjalny i demograficzny Kirgistanu i Rosji wskazuje na obiektywną konieczność opracowania nowych regulacji procesów migracyjnych.

## Summary

The article is devoted to the issues of regulating contemporary migration processes in accordance with the international law protection of migrant workers, identifying socio-economic and geopolitical factors that affect migration processes and defining the public policies that regulate foreign migration in the Kyrgyz Republic and the Russian Federation.

The issues of migration law, state regulation of migration processes and priorities for the implementation of state migration policy were considered on the example of the Kyrgyz Republic and the Russian Federation.

Also, the issue of making positive changes in the way migration policy is conducted, both at the level of individual states and in the CIS as a whole, was considered. Taking into account the changing nature of the relations between the CIS member states and the lack of institutional and operational regulations within the CIS in the sphere of migration, recommendations for changes and additions to the mechanisms of international legal regulation of migration were given, exploring the question of establishing a regional international organization for migration and development of new strategies, approaches and mechanisms to be implemented in the regulation of the migration process.

To conclude, the analysis proves that the current migration situation in the Kyrgyz Republic and the Russian Federation is negatively affecting national security and the economic, social, and demographic development of these countries, thus confirming the need to develop an objective framework for regulating migration processes.